

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ СТУДЕНЧЕСКИХ ЗАЙМОВ: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОСТИ

М. Вудхол

СТУДЕНЧЕСКИЕ КРЕДИТЫ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

М. Woodhall

Student loans: the international experience

This article describes a recent growth in programmes of student loans, analyses the international experience of student crediting both in market-economy and developing countries. The way these programmes affect the student mobility and the mobility on labour-market are also considered.

Студенческие займы все больше используются с целью оказания финансовой помощи студентам высших учебных заведений как в промышленно развитых, так и в развивающихся странах. Повсеместно признается необходимость оказания финансовой помощи студентам из семей с низким доходом, чтобы позволить им покрыть прямые и не прямые затраты на образование (плата за обучение, книги, затраты на проживание), в то время как все реже поднимается вопрос о программах оказания помощи студентам для обеспечения равных возможностей, равенства и социальной справедливости. Однако до сих пор широко обсуждается вопрос о том, должна ли оказываться финансовая поддержка государствами, частными агентствами, работодателями или учреждениями и должна ли она быть в форме стипендий, ссуд, грантов либо в форме возвращаемых ссуд и предоставляться всем студентам или только тем, кто в ней нуждается. По программам студенческих ссуд ведется жаркая полемика с момента их образования до сегодняшнего дня.

Национальные программы студенческого кредитования были впервые учреждены в 50-е гг. в таких различных странах, как Колумбия, Дания, Норвегия, Швеция, Япония и США. В 60–80-е гг. наблюдался устойчивый рост этих программ за счет

введения во многих странах новых программ и развития и расширения уже существующих. В конце 80–90-х гг. интерес к студенческим ссудам значительно вырос в связи с расширением высшего образования, обострением бюджетных проблем и стремлением соблюдать принцип равенства образовательных возможностей. Новые программы были созданы в Австралии, Новой Зеландии и Великобритании, в нескольких странах Восточной Европы и бывшего Советского Союза, в Венгрии и России, а также в некоторых развивающихся странах Азии, Африки и Латинской Америки. Все же вопрос о студенческих ссудах остается спорным, а их преимущества и недостатки продолжают широко обсуждаться. Дебаты также разгорелись по таким частным аспектам, как требования к получателю поддержки, условия выплаты ссуд, соответствующие процентные ставки и механизмы привлечения малоимущих студентов при снижении риска получения необеспеченной ссуды.

В статье анализируется международный опыт студенческого кредитования как в промышленно развитых, так и в развивающихся странах, рассматривается влияние роста студенческих ссуд на студенческую мобильность и мобильность на рынке труда.

Развитие программ студенческих кредитов

Примерами ранних программ студенческих займов могут послужить программа National Defense Student Loan (NDSL), введенная в США в 1958 г., государственные студенческие фонды, созданные в Дании, Норвегии и Швеции в начале 50-х гг., а также мелкомасштабная программа the Instituto Colombiano de Credito Educativo y Estudios Tecnicos en el Exterior (ICETEX), введенная в Колумбии в 1953 г. В 60–70-е гг. во многих странах были созданы программы студенческого кредитования: в Канаде (the Canada Student Loan Program, начавшая свою работу в 1964 г.), в нескольких латиноамериканских странах (к 1980 г. программы студенческого кредитования существовали, по крайней мере, в 15 странах Латинской Америки и Карибского бассейна), а также в нескольких развивающихся странах Африки и Азии (включая Гану и Индию). Но многие из этих программ были или мелкомасштабными (как, например, в большинстве латиноамериканских стран), или скоротечными (программа кредитования в Гане просуществовала только несколько лет).

В 80-е гг. наблюдался рост программ студенческого кредитования, многие страны, включая Японию, Скандинавские страны и США, начали в большей степени полагаться на кредиты как средство оказания финансовой поддержки студентам. Большинство стран, в особенности в Европе, до сих пор предлагают финансовую помощь в виде комбинации грантов и ссуд, но произошел явный сдвиг в сторону большего использования ссуд. The College Board (США) отметила в 1999 г., что «за последние четверть века федеральное студенческое финансирование сместилось с системы, основанной на грантах, на систему, основанную на ссудах, тем самым вызвав резкое изменение в методе финансирования послешкольного образования, выбранном многими студентами и их семьями» [1, с. 4]. В Великобритании первая программа студенческого кредитования была создана в 1989 г. для того, чтобы обеспечить «добавочные» ссуды в дополнение к грантам, предоставляемым для покрытия затрат на проживание. Однако после введения платы за обучение в 1998 г. ссуды стали основной формой студенческой помощи, а гранты были отменены для большинства студентов, за исключением небольшой группы студентов, испытывающих финансовые трудности, в Англии и Уэльсе (в Шотландии с 2000 г. действовала другая схема).

В Австралии *Программа вклада в высшее образование* (the Higher Education Contribution Scheme — HECS) была создана в 1989 г. Она позволила студентам делать отсроченные платежи путем выплаты ссуды, обусловленной доходами, через налоговые органы; покрытие затрат на проживание в Австралии в настоящее время также происходит через ссуды, соотношенными с доходами [2].

В развивающихся странах заново проявился интерес к студенческому кредитованию. Частично это произошло из-за растущего признания необходимости повысить возмещение расходов, потраченных на школьное и высшее образование. В Рекомендациях высшему образованию, выпущенных Всемирным банком в 1994 г., сказано: «Разделение расходов в дополнение к предоставлению студенческой финансовой помощи является эффективной стратегией к достижению более широкого доступа и лучшего качества в высшем образовании... при этом защищая равенство доступа... Принимая во внимание тот факт, что во всех развивающихся странах студенты, посещающие учреждения высшего образования, представляют элиту, чьи доходы значительно выше доходов некоторых их сверстников, приемлемой формой студенческой финансовой помощи будут студенческие ссуды, гарантируемые государством, а не гранты» [3, с. 50]. В 90-е гг. новые программы студенческого кредитования были созданы в нескольких африканских странах (включая Кению, Нигерию и Южную Африку) и в Азии (Китай, Малайзия, Таиланд и Вьетнам).

Характерные черты студенческих ссуд

Основная характерная черта всех схем студенческих ссуд — предоставление студентам возможности занять деньги на время их учебы, чтобы помочь им покрыть расходы на обучение или проживание. После окончания обучения выпускники должны выплатить долг, с процентами или без них. Хотя эта черта является общей для всех схем кредитования, существуют важные различия в зависимости от того, кем эти программы управляют — государством, независимыми агентствами, банками или учреждениями высшего образования. Различия касаются взимаемой процентной ставки (является ли она субсидируемой, т. е. ниже коммерческой или рыночной) и выплат в счет погашения ссуды: в частности, является ли срок погашения ссуды фиксированным (такие ссуды часто описываются как ссуды ипотечного характера) или

выпускники должны ежегодно возвращать зафиксированную часть своего дохода до тех пор, пока ссуда не будет погашена (такие ссуды часто описываются как ссуды, обусловленные доходами).

Международный опыт применения студенческих ссуд

Растущая популярность студенческих ссуд за последние 40 лет стимулировала проведение исследований по теоретическим и практическим вопросам. Ввиду того, что существует целый ряд разнообразных программ, особенно ценным может оказаться сравнительный анализ международного опыта, который выделяет значительные их расхождения, исследует экономическое и социальное воздействие альтернативных систем и выявляет их сильные и слабые стороны. Сравнительный анализ программы студенческого финансирования в США и в четырех европейских странах (Франция, Германия, Швеция и Великобритания), проведенный Брюсом Джонстоуном, показал, что «основным предположением этой работы, подтвержденным исследованиями, было то, что эти и другие страны должны иметь сопоставимые цели государственной политики в разделении расходов [высшего образования]... и что каждая страна может извлечь пользу... поняв, что делают страны с подобными системами высшего образования и целями государственного регулирования» [4, с. 1].

С момента публикации новаторской работы Джонстоуна и других сравнительных анализов [5, 6] появился растущий интерес к использованию международного опыта. При проведении реформ политики и систем студенческого финансирования, прошедших в 1989–1999 гг. в Австралии, Швеции и Великобритании, учитывался опыт других стран. В Швеции правительство сменило национальную систему в 1989 г., снизив уровень процентной субсидии по студенческим ссудам, но в то же время введя выплаты, обусловленные доходами, привязав сумму выплат по студенческой ссуде к уровню дохода выпускников. Этот факт был отражен в сравнительном анализе моделей студенческих ссуд, проведенном Джонстоуном, который показал, что шведским студентам в предыдущей схеме намного больше нравились «полные гранты» из-за процентной субсидии, чем американским студентам. Большой сдвиг также произошел в образовательной политике Великобритании с введением студенческих ссуд 1989 г. Британское правительство использовало уроки, извлеченные из между-

народного опыта, объясняя свой выбор системы ссуд как способа студенческого финансирования. Опыт Австралии и Швеции по введению и применению ссуд, обусловленных доходами, послужил созданию схем студенческих ссуд. Николас Барр назвал ссуды, обусловленные доходами, «идеей, которой пришел черед» [7], и похвалил Австралию за введение «высокоэффективной модели ссуд, обусловленных доходами» [8]. Опираясь на международный опыт, Барр утверждал, что «хорошая модель ссуды основывается на выплатах, соотносящихся с доходами, является достаточно крупной, чтобы покрыть расходы на обучение и реальные затраты на проживание, и предоставляется под процентную ставку, примерно равную стоимости заимствования для государства» [9, с. 297].

• Некоторые обзоры международного опыта сфокусировались на развивающихся странах, где эффективность применения студенческих ссуд часто показывала на практике разочаровывающие результаты. В начале 90-х гг. ряд международных форумов на тему студенческого кредитования, организованных Международным институтом образовательного планирования (International Institute for Educational Planning — ИЕП), проанализировал опыт США, Европы и развивающихся стран [10–13]. Опыт развивающихся стран также был подытожен Вудхол, которая сделала вывод, что «студенческие ссуды могут способствовать уменьшению финансового давления, оказываемого на высшее образование, при условии, что программы ссуд будут правильно спланированы, станут эффективно управляться, и будет достигнут высокий процент возмещения расходов» [14].

К этим основным выводам о выполнимости и охвате использования студенческих ссуд в развивающихся странах снова вернулись Зидерман и Альбрехт в своем сравнительном анализе, сделанном по заказу Всемирного банка. Они пришли к следующему заключению: «Вопрос студенческого кредитования получил широкую огласку как в литературе, так и на практике. Несмотря на то, что ссуды не всегда хорошо сработали... при условии надлежащей реформы они могут создать продуктивный, хотя и имеющий лимиты механизм возмещения расходов на образование» [15, с. 371].

В 2002 г. специальный международный выпуск *Welsh Journal of Education* (Vol. 11, № 1) был посвящен теме «Плата за образование: дебаты об оплате за обучение, гранты и ссуды в международной перспективе». Редактор (М. Вудхолл) во вступительной статье писал:

«Вопрос платы за образование является предметом необычайного беспокойства и дискуссий во всем мире, и хотя почти те же самые вопросы уже на протяжении десятилетий задаются в разных странах, до сих пор не найдены однозначные ответы на них. Комиссия Карнеги по высшему образованию в США просто поставила вопросы в заглавии своего отчета: *Высшее образование: Кто платит? Кто получает пользу? Кто должен платить?* (Carnegie Commission, 1973). Этот специальный выпуск делает явным тот факт, что в настоящее время эти вопросы занимают политиков, разработчиков политики образования, студентов, родителей, администраторов и общественность в таких разнообразных странах, как Австралия, Китай, Южная Африка, Таиланд и США, а также... в Великобритании».

Специальный выпуск *Welsh Journal of Education* (2002) содержал обзор международного опыта, сделанный Джонстоуном и Зидерманом, а также описание опыта Австралии [2] и Южной Африки [16]. Джонстоун утверждал, что в мире с увеличивающимся аскетизмом «финансовая жизнеспособность высшего образования, включая жизнеспособность отдельного учреждения, а также способность системы в целом приспособиться к давлению, связанному с законным приемом студентов в учреждения при соблюдении критерия доступности, зависит в большой мере от способности высшего образования разнообразить свою базу доходов — в частности, уменьшить ее зависимость от государства. Эта ситуация объясняет всемирную тенденцию к разделению расходов и других форм получения доходов» [17, с. 34]. Зидерман сравнил цели различных моделей студенческого кредитования во всем мире. Среди этих целей можно назвать:

- бюджетные цели (генерирование дохода);
- продвижение расширения высшего образования;
- социальные цели (равноправие/доступ для бедных);
- удовлетворение потребности в рабочей силе (для определенного рода занятий или отдельных регионов);
- оказание помощи студентам (снижение финансовой ноши, повышение мотивации, заинтересованности и финансовой независимости студентов).

Зидерман сделал вывод, что «не может быть однозначного подхода к оценке эффективности отдельных схем кредитования. Любая схема сту-

денческого финансирования должна оцениваться в контексте главной цели(ей), которую она преследует» [18, с. 46].

В. Чапман и К. Раян пересмотрели австралийскую модель HECS, в частности использование ею схем ссуд, обусловленных доходами, и пришли к следующим выводам:

- необходимо вмешательство государства в финансирование высшего образования;
- ссуды, обусловленные доходами (например, HECS) являются более эффективными и объективными, чем другие формы финансовой помощи;
- HECS принесла и продолжает приносить значительные доходы, что помогло финансировать расширение доступа к высшему образованию в Австралии;
- стало очевидным, что не существует неблагоприятных последствий для участия относительно бедных слоев населения;
- австралийский опыт является убедительным примером для подражания для других стран.

Но они сделали важную оговорку: «Применение модели ссуд, обусловленных доходами, требует от государства эффективного выполнения по крайней мере двух условий:

- доходы каждого студента должны быть четко учтены на протяжении длительного периода времени. Это требует наличия единой системы идентификации доходов (система подоходного налога или другой механизм);
- должен существовать эффективный механизм сбора выплат. Если у бывших студентов найдутся простые способы уклониться от обязательств по выплате ссуды, подход, основанный на оценке дохода, не работает».

Обзор Национальной схемы оказания финансовой помощи студентам в Южной Африке (National Student Financial Aid Scheme — NSFAS), сделанный Роем Джексоном (Джаксон являлся в то время исполнительным директором NSFAS), убеждал, что успех NSFAS произошел благодаря следующим факторам:

- разработка схемы на основании уроков, извлеченных из международного опыта;
- сильная политическая воля;
- адекватная капитализация схемы;
- законодательство обеспечивает сильную законодательную базу и гарантирует, что сбор выплат по погашению ссуды может быть осуществлен на правовой основе;
- сильная заинтересованность высших учебных учреждений (включая желание финансировать

процесс оценки дохода), положительная реальная процентная ставка (выше уровня инфляции);

- выплаты по ссудам, взимаемые работодателями;
- внедренные информационные технологии (ИТ) и практика деловых отношений;
- эффективные меры, призванные информировать студентов, работодателей и общественность;
- эффективный сбор выплат по погашению ссуд;
- лидерство в управлении коллегией NSFAS.

Выводы

Студенческие ссуды, вероятно, останутся центральной характерной чертой финансирования высшего образования в мире. В развитых странах, странах с переходной и развивающейся экономикой студенческие ссуды все больше рассматриваются как неотъемлемый элемент в системе разделения расходов и оказания финансовой помощи студентам. Опыт показывает, что ссуды должны быть частью общей системы финансирования. Так, в Великобритании упразднение в 1998 г. прежней системы поддержки студентов — грантов признается ошибкой, повлекшей за собой снижение доступа к высшему образованию. Согласно недавним реформам 2004 г., проведенным по Акту о высшем образовании, ссуды для всех студентов теперь сочетаются с грантами, оценивающими финансовое положение, или со стипендиями для самых нуждающихся студентов. Опыт разных стран показывает, что студенческие ссуды могут работать, но следует избегать множества ошибок, в частности непомерно высоких процентных субсидий, а также слабых механизмов сбора выплат.

Международный опыт извлек как положительные, так и отрицательные уроки из создания и применения программ студенческого кредитования. Можно выделить основные требования к успешной программе студенческого кредитования:

- адекватная капитализация;
- эффективное управление;
- надежный финансовый менеджмент;
- адекватная законодательная база для обеспечения сбора выплат по погашению ссуд, которая осуществляется на правовой основе;
- эффективный механизм сбора выплат по ссудам для обеспечения высокого процента погаше-

ния ссуд и сведения к минимуму дефолта (неуплата по ссуде); он может быть основан на системе сбора подоходного налога (Австралия и Великобритания), национальной системе страхования (Гана и Сингапур), сборе выплат работодателями (Южная Африка) или коммерческими банками (США);

- эффективные и прозрачные критерии и механизмы для:

— установления требований к получателям ссуд,

— установление целевой группы на получение субсидий,

— отсрочка или прощение выплат по ссудам;

- просветительская работа и рекламные кампании для обеспечения понимания и принятия условий заимствования и выплаты ссуд.

Барр и Кроуфорд утверждают, что успешная реформа финансирования высшей школы требует присутствия трех элементов:

- разработанной политики;
- участия государства;
- административного/технического администрирования [9].

Опыт программ студенческого кредитования по всему миру демонстрирует, что для их успеха необходимы те же три элемента. Брюс Джонстоун утверждал, что история финансирования высшей школы засорена неудавшимися программами студенческих ссуд. Это верно, хотя их провал был обусловлен разными причинами. Некоторые провалились из-за плохо разработанного дизайна программы кредитования, включая чрезмерные процентные субсидии, другие не удалась из-за нехватки политической воли, которая привела к тому, что сбор выплат по ссудам никогда не принимался всерьез, в то время как другие программы потерпели неудачу из-за слабой административной или технической стороны, в частности плохого учета и сбора платежей по ссудам. Однако эти негативные уроки должны рассматриваться в перспективе. Наряду с неудачами есть и успехи. Эта статья суммировала негативные и положительные уроки. Можно сделать вывод, что при условии хорошей разработки и применения программы студенческих ссуд студенческое кредитование может способствовать досрочному эффективному и объективному разделению расходов, справедливости и гибкости в финансировании высшего образования, а также повышению доступности и качества высшего образования.



Литература

1. Trends in Student Aid. Washington D. C.: The College Board, 1999.
2. *Chapman B., Ryan Ch.* Income-contingent Financing of Student Charges for Higher Education: Assessing the Australian Innovation // *The Welsh Journal of Education Special International Issue*. 2002. № 11 (1). P. 64–81.
3. Higher Education: The Lessons of Experience. Washington D. C.: The World Bank, 1994.
4. *Johnstone D. B.* Sharing the Costs of Higher Education: Student Financial Assistance in the United Kingdom // *The Federal Republic of Germany, France, Sweden, and the United States*. N. Y., 1986.
5. *Woodhall M.* Designing a Student Loan Programme: The Value of International Experience // *Economics of Education Review*. 1988. № 7 (1). P. 153–161.
6. Financial Support for Students: Grants, Loans or Graduate Tax? / Ed. by M. Woodhall. L.: Kogan Page, in association with the Institute of Education, University of London, 1989.
7. *Barr N.* Income-contingent Student Loans: An Idea Whose Time has Come // *Economics, Culture and Education: Essays in Honour of Mark Blaug* / Ed. by G. K. Shaw. Aldershot, 1991. P. 155–170.
8. *Barr N.* Higher Education in Australia and Britain: What Lessons? // *The Australian Economic Review*. 1998. Vol. 31(2). P. 179–188.
9. *Barr N., Crawford I.* Financing Higher Education: Answers from the UK. L.: Routledge, 2005.
10. *Woodhall M.* Student Loans in Higher Education (1) Western Europe and USA. P.: International Institute for Educational Planning, 1990.
11. *Woodhall M.* Student Loans in Higher Education (2) Asia. P.: International Institute for Educational Planning, 1991.
12. *Woodhall M.* Student Loans in Higher Education (3) English-speaking Africa. P.: International Institute for Educational Planning, 1991.
13. *Woodhall M.* Student Loans in Higher Education (4) Latin America and the Caribbean. P.: International Institute for Higher Educational Planning, 1993.
14. *Woodhall M.* Student Loans in Developing Countries: Feasibility, Experience and Prospects for Reform // *Higher Education*. 1992. № 23 (4). P. 347–356.
15. *Ziderman A., Albrecht D.* Financing Universities in Developing Countries. London and Washington D. C.: The Falmer Press, 1995.
16. *Jackson R.* The National Student Financial Aid Scheme of South Africa (NSFAS): How and Why it Works // *The Welsh Journal of Education Special International Issue*. 2002. № 11 (1). P. 82–94.
17. *Johnstone D. B.* Challenges of Financial Austerity: Imperatives and Limitations of Revenue Diversification in Higher Education // *The Welsh Journal of Education Special International Issue*. 2002. № 11 (1). P. 18–36.
18. *Ziderman A.* Alternative Objectives of National Student Loan Schemes: Implications for Design, Evaluation and Policy // *The Welsh Journal of Education Special International Issue*. 2002. № 11 (1). P. 37–47.
19. *Barr N.* The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State. Oxford: University Press, 2001.